

23.062 loi sur les banques. Modification («Public Liquidity Backstop»)

Soutien à l'ancrage juridique du Public Liquidity Backstop (PLB)

Refus du forfait libératoire annuel

Le rapport de l'UPK «La gestion par les autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse» du 17 décembre 2024 examine notamment le processus de mise en place d'un «Backstop liquidités publiques». La conclusion de l'UPK est que la place financière suisse a besoin d'un tel instrument. Le rapport mentionne également qu'aucun forfait libératoire n'était prévu dans le projet de consultation sur l'introduction de la CPB du 24 mai 2023.

Soutien : PLB

Raiffeisen soutient l'introduction du PLB. L'actuel dispositif « too big to fail » (TBTF) prévoit déjà des prescriptions en matière de liquidités nettement plus strictes pour les SIB que pour les non-SIB. La loi sur les banques prévoit un instrument supplémentaire pour prévenir ou gérer les crises financières graves. Les directives du Financial Stability Board (SFB) 2016 recommandent des instruments correspondants pour les banques classées d'importance systémique mondiale (G-SIB). Avec l'ancrage juridique de la PLB également pour les banques classées d'importance systémique nationale, le Conseil fédéral renforce encore la stabilité du système financier et de l'économie suisses.

Refus : indemnité forfaitaire

Le forfait libératoire dû chaque année par les SIB conformément à l'art. 32c LB ne faisait pas partie du projet PLB que le Conseil fédéral a mis en consultation en mai 2023. Dans le rapport explicatif relatif à la procédure de consultation, le Conseil fédéral cite plutôt explicitement des arguments contre cette compensation « ex ante ». Ce n'est qu'après la procédure de consultation que le Conseil fédéral a complété le projet de loi sur la BLP d'un « forfait pour le risque d'une mise à disposition d'une garantie de défaillance ». Le Conseil fédéral prévoit également ce forfait libératoire dans son Rapport sur la stabilité bancaire du 10 avril 2024.

Raiffeisen refuse le forfait libératoire prévu à l'art. 32c LB pour les raisons suivantes :

- (1) Conformément à l'art. 32a al. 4 LB, les banques classées d'importance systémique n'ont **aucun droit** juridique à un prêt d'aide sous forme de liquidités de la BNS garanti par la Confédération. Il appartient aux autorités d'apprécier s'il y a lieu ou non d'octroyer un prêt à SIB en cas de redressement en cours ou imminent d'une SIB (et de menace simultanée de dommages importants pour le système financier et l'économie nationale). Le rapport explicatif relatif à la procédure de consultation du 25 mai 2023 précise déjà à la page 12 : « *comme les SIB ne peuvent pas prétendre à des prêts d'aide sous forme de liquidités assortis d'une garantie du risque de défaillance, l'introduction d'une telle prime [ex ante] assimilable à une prime d'assurance n'est pas justifiable* ». Par ailleurs, selon le rapport, « *il n'existe aucune méthode généralement reconnue pour déterminer les différentes cotisations ex-ante des différents SIB* ».
- (2) Le PLB n'est **ni un « instrument d'assurance »** ni une « **garantie** » pour les SIB. C'est pourquoi, même après l'ancrage juridique de la PLB dans la loi sur les banques, il n'y a pas besoin d'une rétribution annuelle de la part des SIB. Une telle indemnisation forfaitaire aurait plutôt le caractère d'un « impôt » récurrent sans contrepartie (sûre).
- (3) Le **PLB a déjà un prix élevé**. Une prime de mise à disposition, une prime de risque et des intérêts sont exigibles si la BNS a effectivement octroyé à une SIB un prêt d'aide à la liquidité avec garantie de défaillance de la Confédération. Ces coûts sont élevés. Mais elles sont justifiées, car la SIB reçoit en contrepartie - un prêt de la BNS. En outre, la perspective des coûts substantiels liés au prêt a un effet dissuasif ou préventif. Avec le simple ancrage juridique du PLB dans la loi sur les banques, les

SIB n'obtiennent en revanche aucune prestation. Par conséquent, rien ne doit être réglé ex-ante. Une telle indemnisation n'a pas non plus d'effet préventif.

- (4) L'**ancrage légal du PLB ne constitue pas une distorsion de concurrence**. L'ancrage juridique de la PLB n'améliore pas les possibilités de refinancement sur le marché, contrairement à une garantie d'Etat. Les coûts de refinancement ne sont pas réduits en conséquence par le PLB. Ces derniers mois, les agences de notation ont explicitement confirmé à Raiffeisen que l'ancrage juridique de la PLB ne modifie pas le rating de crédit déterminant pour le refinancement (ce qui est une différence essentielle par rapport à une garantie d'Etat qui crée un droit juridique et a un effet positif sur le rating de crédit). En effet, les banques classées d'importance systémique, vers lesquelles le PLB s'oriente en tant qu'instrument de crise, doivent d'ores et déjà satisfaire à des exigences plus strictes en matière de fonds propres et de liquidités, ce qui entraîne des coûts élevés. Ces exigences plus strictes de la **réglementation TBTF** constituent un désavantage concurrentiel des SIB par rapport aux banques qui ne sont pas réglementées en conséquence. Le coût d'une indemnité **forfaitaire aggraverait encore le désavantage concurrentiel de SIB**.
- (5) En raison de l'ancrage juridique de la PLB, **la Confédération n'a aucuns frais à supporter pour la mise à disposition de liquidités**. La liquidité est mise à disposition par la BNS. En l'absence de coûts ex ante, une compensation ex ante n'a pas de sens.

Une solution de compromis acceptable serait une indemnisation en aval

Un **remboursement en aval** (ex-post) du Public Liquidity Backstop (PLB) interviendrait après qu'une SIB aurait remboursé le prêt d'aide à la liquidité avec garantie de défaillance de la Confédération qui lui avait été octroyé par la BNS. En plus de la prime de mise à disposition, de la prime de risque et des intérêts dus pendant la période d'utilisation, une taxe supplémentaire serait due pour cette SIB **après le remboursement**. Celle-ci pourrait s'étendre sur plusieurs années, mais sur un nombre limité d'années (par exemple cinq ans). Une SIB n'aurait ainsi à supporter les coûts correspondants pour la compensation en aval que si le prêt de la BNS lui **était réellement nécessaire**.

Contrairement à la compensation ex ante, la **compensation en aval (ex post) ne soulève pas le problème de l'absence de droit**. Etant donné qu'un prêt d'aide aux liquidités avec garantie de défaillance de la Confédération n'est octroyé qu'en cas d'assainissement, la compensation en aval (ex-post) doit toutefois être calculée de manière à ne **pas compromettre l'assainissement durable de la SIB correspondante**.

Concrètement, l'art. 32c LB pourrait par exemple être reformulé comme exposé ci-après pour une indemnisation en aval (ex-post).

Art. 32c-Indemnisation forfaitaire en aval pour le risque lié à une éventuelle mise à disposition d'une garantie de défaillance

¹ ~~Pendant cinq ans après le remboursement du prêt, la Confédération perçoit chaque année un forfait pour le risque d'une éventuelle mise à disposition d'une garantie de défaillance auprès des banques qui bénéficient d'un prêt sous forme d'aide sous forme de liquidités garanti par la Confédération conformément à l'art. 32a LB ou qui font partie d'un groupe financier d'importance systémique.~~

² Le forfait correspond au produit d'un taux uniforme et d'une base de calcul calculée pour **chaque** Banque conformément à l'alinéa 1. Les détails sont réglés par le Conseil fédéral.

³ Pour réglementer le taux de calcul uniforme, le Conseil fédéral tient compte en particulier:

~~a. le risque de perte résultant d'une éventuelle mise à disposition d'une garantie de défaillance pour un prêt destiné à fournir des liquidités de la Banque nationale, en moyenne sur le long terme; et~~

~~Cré- les résultats financiers des banques visées au paragraphe 1; et~~

~~b. le fait que le forfait ne doit en aucun cas compromettre l'assainissement durable d'une banque.~~

⁴ Pour réglementer les bases de calcul des ~~différentes banques~~, il tient compte en particulier:

a. l'exposition globale au sens du standard minimal de Bâle par Banque, déduction faite des éléments suivants:

1. des fonds propres réglementaires

2. des actifs liquides de haute qualité, et

3. les garanties préparées pour l'aide extraordinaire sous forme de liquidités de la Banque nationale après déduction des décotes pour risque;

b. Particularités des garanties d'Etat cantonales.

⁵ La valeur moyenne annuelle spécifique à la Banque de la base de calcul calculée trimestriellement est déterminante pour le calcul du forfait.

⁶ Le forfait cesse de s'appliquer à compter de la date à laquelle une banque doit à **nouveau** verser une prime en vertu de l'article 32 quinquies, paragraphe 1, conformément au paragraphe 1.